

# Von einer globalen Pandemie und nationalen Alleingängen

---

Gastautorin

2021-02-08T12:28:15



Von [THERESA M. WEISKOPF](#)

Die EU hat im [Streit mit AstraZeneca](#) um Impfstofflieferungen den [Verdacht](#) geäußert, dass der Konzern keine Lieferschwierigkeiten habe, sondern schlichtweg andere Staaten bevorzugt beliefere. Die [Wogen zwischen der EU und AstraZeneca haben sich inzwischen zwar geglättet](#), das dem Streit zugrundeliegende Problem besteht aber nach wie vor: Das nationale Konterkarieren einer globalen Impfstoffverteilung. Doch gibt es eine rechtliche Verpflichtung für Staaten, eine solche zu ermöglichen oder handelt es sich hierbei vielmehr um eine [moralische](#)?

## COVAX – Gerechte Verteilung durch Bündeln finanzieller Ressourcen

Bereits zu Beginn der Covid-19-Pandemie wurde vor dem sogenannten „vaccine nationalism“ gewarnt. Darunter versteht man, dass sich einzelne Staaten durch den Abschluss sogenannter APAs (Advanced Purchase Agreements) gemessen an ihrer Bevölkerung [überproportional](#) mit Impfstoff eindecken. Unter APAs kann man sich folgendes vorstellen: A verspricht B die Lieferung von einem medizinischen

Produkt X in einem bestimmten Umfang, sobald dieses zugelassen ist. B garantiert A dafür einen entsprechend festgelegten Preis und beteiligt sich finanziell an den Entwicklungskosten für X. Der Abschluss von APAs ist also durchaus mit einem finanziellen Risiko verbunden.

Wohlwissend, dass eine globale Pandemie nur durch eine globale Anstrengung beendet werden kann, wurde im April 2020 im Rahmen der WHO eine [Kollaboration](#) zwischen Staaten, IOs, NGOs, Wissenschaftlern und Unternehmen verwirklicht, um die Entwicklung, Produktion und gerechte Verteilung von Covid-19 Behandlungen und Impfungen zu beschleunigen. Es wurde ein auf die Pandemie [angepasstes, komplexes Governance-System](#) geschaffen, das vor allem auf bereits bestehende Organisationen und Entscheidungsträger aufbaut. Neben Diagnose, Behandlung und Verbesserung von Gesundheitssystemen steht vor allem die Impfung gegen Covid-19 im Fokus. Für letztere wurde gemeinsam mit den öffentlich-privaten Partnerschaften GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunisation) und CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness) die [COVAX Initiative](#) ins Leben gerufen, die eine [gerechte Beschaffung und Verteilung](#) von Impfstoffen sicherstellen soll. Mittlerweile beteiligen sich 190 Länder, darunter auch die EU 27, und zahlreiche NGOs an COVAX.

Eine Teilnahme an COVAX ist insofern attraktiv, als dass das finanzielle Risiko der einzelnen Staaten durch eine Bündelung gemeinsamer Ressourcen verringert wird und sich ein [größeres Investitionsportfolio](#) ergibt. Im Grunde schafft COVAX daher eine [Versicherung](#), sodass sich eine Investition in die Entwicklung von Impfstoffen rentiert. Dieser Aspekt war sicher der größte Anreiz für wohlhabende Länder, sich an COVAX zu beteiligen und mit ihren [Vorauszahlungen](#) auch Kosten für finanziell schwächere Länder abzudecken. Die Finanzierung erfolgt darüber hinaus durch Spenden und Mittel aus der Öffentlichen Entwicklungshilfe, sodass neben der Impfstoffbeschaffung ärmeren Ländern auch beim Aufbau der erforderlichen Infrastruktur und der Ausbildung von Personal geholfen werden kann. Vorrangiges Ziel ist es, dass alle teilnehmenden Staaten gleichzeitig und zum gleichen Preis so viele Impfdosen erhalten, um zunächst jeweils 20 % der Bevölkerung und somit das Gesundheitspersonal und besonders vulnerable Gruppen impfen zu können.

COVAX kann eine gerechte Verteilung von Impfstoff jedoch nur bis zu einem gewissen Grad gewährleisten. Dadurch, dass die Teilnahme an dem Programm [parallelen, bilateralen Vorgehen von Staaten](#) nicht im Wege steht, konnte ein freies Spiel der Kräfte auf dem Impfstoffmarkt [nicht verhindert werden](#). Dies führt genau zu solchen Debatten wie jener zwischen der EU und AstraZeneca. Staaten misstrauen Impfstoffherstellern, die aus welchen Gründen auch immer Lieferschwierigkeiten haben. Zudem kommt es zwischen den einzelnen Staaten zu [Missgunst und Spannungen](#), da sich Lieferengpässe nicht unbedingt auf alle gleich auswirken. Wagen wir an dieser Stelle ein Gedankenspiel: Wie wäre die derzeitige Lage, wenn COVAX für alle teilnehmenden Staaten der einzige Beschaffungsrahmen für Impfstoff gewesen wäre?

## Solidarität – Illusion oder rechtliche Verpflichtung?

Auf nationaler Ebene sind Staaten gegenüber ihrer Bevölkerung verpflichtet, für einen bestmöglichen Schutz vor gesundheitlichen Bedrohungen zu sorgen. Auch bei schwer kalkulierbaren Bedrohungen wie Pandemien müssen Staaten dieser Verpflichtung nachkommen. Staaten sind also zu einer möglichst raschen Impfung ihrer Bevölkerung, die nach einhelliger Meinung das einzig probate Mittel zur Pandemiebekämpfung darstellt, verpflichtet. Ob auf internationaler Ebene eine vergleichbare Pflicht besteht, ist [fraglich](#).

Hinsichtlich der [Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte \(IPwskR\)](#), wozu neben den EU 27 weitere 144 Staaten gehören, ist eine solche Verpflichtung jedenfalls ableitbar. Art 12 (1) verbürgt zum einen die Anerkennung des Rechts auf das für den einzelnen erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit. Zur vollen Verwirklichung dieses Rechtes verpflichtet Art 12 (2) lit c die Staaten unter anderem dazu, alle erforderlichen Maßnahmen zur Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer Krankheiten zu ergreifen. Eine Auslegung dieser Verpflichtung findet sich in General Comment No. 14 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und politische Rechte. Darin wird explizit darauf verwiesen, dass Staaten der Verwirklichung von Art 12 – wie es Art 2 (1) auch für alle im Pakt verbürgten Rechte vorsieht – durch internationale Unterstützung und Kooperation nachkommen müssen. Dies schließt mit ein, darauf hinzuwirken, dass die Garantien von Art 12 nicht in anderen Staaten verletzt werden. In Bezug auf Krankheiten, die sich besonders leicht über Grenzen hinweg verbreiten, trifft wohlhabendere Staaten zusätzlich eine [besondere Verpflichtung, ärmeren Staaten zu helfen](#).

Covid-19 ist zweifellos eine solche Krankheit und hat die [bereits bestehenden Ungleichheiten zwischen den Staaten noch größer gemacht](#). Die Pandemie wirkt sich also auf weitere im Pakt [verbürgte Rechte](#), zu deren progressiven Realisierung sich die Vertragsstaaten verpflichtet haben, aus.

Die Vertragsstaaten des IPwskR trifft somit neben ihren nationalen Verpflichtungen auch eine Verpflichtung, bei der Pandemiebekämpfung solidarisch vorzugehen und auf eine gerechte globale Impfstoffverteilung hinzuwirken. Eine Impfstoffverteilung, die nur über COVAX laufen würde, hätte sichergestellt, dass alle Staaten gleichzeitig mit dem Impfen und der Immunisierung ihrer Bevölkerung starten können. Der Vorwurf, dass durch nationales Vorpreschen „[vaccine apartheid](#)“ geschaffen wurde, ist daher nachvollziehbar.

Die wohlhabenden Staaten sind jetzt also gefordert, alle Länder an ihrer privilegierten Stellung teilhaben zu lassen. Neben COVAX wäre es wünschenswert, dass die von Indien und Südafrika angeführte Initiative [im Rahmen der WTO, die Patente für Covid-19 Impfstoffe vorübergehend aufzuheben](#), sodass mit einer Produktion von Generika begonnen werden kann, mitgetragen wird. Auch in dieser Hinsicht sind wieder die Vertragsstaaten des IPwskR besonders gefragt. Es wäre an der Zeit, [aus der Geschichte zu lernen](#) und die Möglichkeit zu ergreifen, die Pandemie auf globaler Ebene tatsächlich zu beenden.

**Zitiervorschlag:** Theresa M. Weiskopf, Von einer globalen Pandemie und nationalen Alleingängen, JuWissBlog Nr. 13/2021 v. 08.02.2021, <https://www.juwiss.de/13-2021/>.

